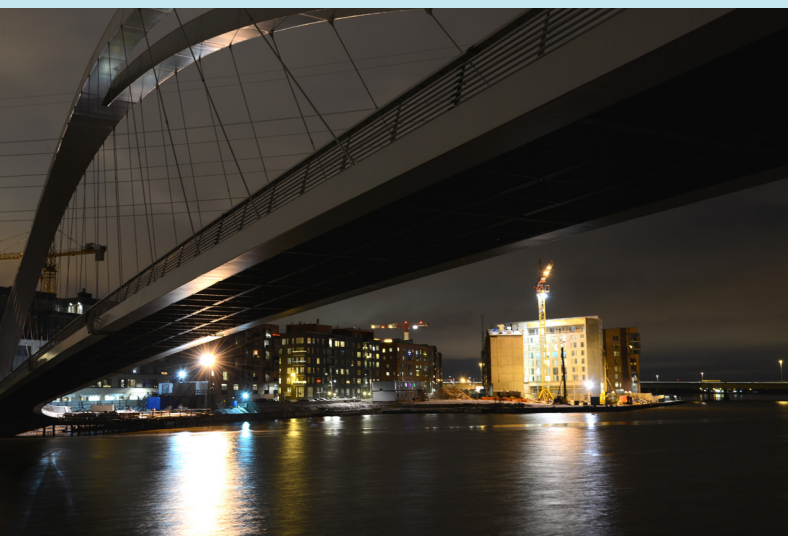


SUVI VÄLIMÄKI

EUROOPPALAISET ALUEKEHITTÄMISHANKKEET TUTKIMUSKIRJALLISUUDESSA

Katsaus käytäntöihin



7
TYÖPAPEREITA 2017

Helsinki

TYÖPAPEREITA
ARBETSPAPPER
WORKING PAPERS

2017:7

SISÄLLYS

1	Johdanto	3
2	Kaupunkiudistukset Euroopassa	5
3	Kaupunkiudistuksien toimijat	7
4	Keskustelun päälinjat kansainvälisten esimerkkien kautta	10
	4.1 Aluekehittämisen soveltuvuus kaupunkiongelmien ratkaisemiseen	10
	4.2 Kehityshankkeiden aluesidonnaisuus ja tapauskohtaisuus.....	11
	4.3 Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus ja tavoitteiden saavuttaminen	12
5	Aluekehittämishankkeiden seuranta ja mittaus	16
6	Johtopäätökset	18
	Kirjallisuus	19

1 JOHDANTO

Helsingin kaupunki on käynnistänyt vuoden 2017 aikana projektin, jonka tarkoituksena on seurata Myllypurossa tehtävien aluekehitystoimenpiteiden vaikutuksia pitkällä aikavälillä. Alueellisesti kohdennetut hankkeet välineenä kaupunkeihin liittyvien haasteiden ratkaisemisessa ovat olleet kasvussa Euroopassa (van Gent ym. 2009: 54). Myös naapuruston ja yhteisön merkitys on korostunut erityisesti kestävän kehityksen mukaisen uudistamisen perspektiivistä (Colantonio & Dixon 2011: 9). Kaupunkiudistamisen kohteet vaihtelevat kansainvälisesti, mutta Verhage (2005: 216) esittää Ranskaa, Iso-Britanniaa ja Alankomaita koskevassa tarkastelussaan, että kehitettäviä alueita yhdistää käsitys niiden jonkinlaisesta toimimattomuudesta. Kyseessä voi olla esimerkiksi leimaava stigma, joka nähdään ei toivottuna kehityksenä, ja josta eroon pääsemiseksi alueen katsotaan tarvitsevan apua (Andersson & Musterd 2005: 380).

Aluekehittämiskäytäntöjen ajankohtaisuudesta kertoo muun muassa se, että kaupunkiudistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota myös Euroopan unionin tasolla. Unionin yhteistä kaupunkikysymyksiä koskevaa käytäntöä ei oltu ennen nähty tarpeellisena paikallista päätöksentekoa korostavan subsidiariteettiperiaatteen vuoksi, mutta nykyisin kaupunkien katsotaan olevan merkittävä näyttämö useille sellaisille ilmiöille, joihin myös EU-tasolla pyritään vaikuttamaan (Colantonio & Dixon 2011: 84–85). Vuosituhannen vaihteen tienoilla EU käynnisti ensin aluekehittämiseen tähtäävän URBAN I -aloitteen, josta saatua positiivista kokemusta seurasi myös URBAN II -aloite (Colantonio & Dixon 2011: 95–97). URBAN II -aloitteeseen kohteeksi valituilla alueilla oli haasteina muun muassa alkuperäisten asukkaiden poismuutto, keskimääräistä matalampi koulutustaso tai korkea työttömyys (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 32)). Helsingin kaupunki oli mukana URBAN I ja URBAN II -aloitteissa vuosina 1997–2000 ja 2001–2006 (Broman 2008: 95–96). Myllypuro kuului myös kumpaankin URBAN-aloitteeseen osana laajempaa kohdealuetta (Aronen ym. 2011). Alueperusteisen kehittämisen kansainvälisen suosioon yksi syy voi olla se, että sen avulla päästään toteuttamaan tehokkaasti demokraattista paikallisten toimijoiden osallistamista, joka korostuu kaupunkikehittämisen nykyarvoissa (Andersson & Musterd 2005: 377–378).

Tässä kirjallisuuskatsauksessa kartoitetaan, millaista tietoa kansainvälisistä aluekehittämiprojekteista saadaan tutkimuskirjallisuuden perusteella ja reflektoidaan sitä erityisesti URBAN II -aloitteen hankkeista saatuihin kokemuksiin. Katsauksessa tarkastellaan vain Eurooppaan sijoittuvia hankkeita, koska tarkoituksena on löytää sellaista tietoa, jota voidaan mahdollisesti hyödyntää myös Helsingissä. Aineiston alueellinen rajaaminen on perusteltua, sillä tieteellisessä kirjallisuudessa korostuu melko yhtenäinen näkemys siitä, että aluekehittämisen taustalla olevat ilmiöt ja toimenpiteiden vaikutukset ovat luonteeltaan konteksti- ja aluesidonnaisia (esim. Verhage 2005: 217). Kirjallisuuskatsaukseen on siten valikoitunut saatavilla olevien lähteiden joukosta ne alueelliset tarkastelut, joiden kohteet ovat kulttuurillisesti ja yhteiskunnallisesti mahdollisimman samankaltaisia Suomen kanssa. Verhagen (2005: 217–218) mukaan kansainvälisten esimerkkien soveltuvuutta muihin maihin on kritisoitu juuri kontekstisidonnaisuuden vuoksi, mutta hän kuitenkin toteaa, että ulkomailla kerätystä kokemuksesta on mahdollista ottaa oppia.

Koska kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on tarkastella kaupunki uudistuksia erityisesti tieteellisen keskustelun näkökulmasta, on ensisijaisena lähteenä käytetty vertaisarvioitua tutkimuskirjallisuutta. Tämän lisäksi katsauksessa tarkastellaan myös muuta aineistoa, kuten EU-komission puolesta tehtyä URBAN II -aloitteen arviointia. URBAN II -arvioinnissa on koostettu yhteen tuloksia tapaustutkimuksista, joissa on muun muassa haastateltu uudistusten keskeisiä osakkaita (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010)). Tieteellisen keskustelun ulkopuolinen raportti tarjoaa näkökulman, jota vasten tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä diskursseja voidaan tarkastella. Lisäksi useisiin tutkimusartikkeleihin verrattuna siinä on eritelty seikkaperäisemmin uudistusten sisältöä käytännössä.



Kalasatama, kauppakeskus REDIn aloitus, kuva Petri Lindfors



Kalasatama, Kauppakeskus REDIn työmaa, kuva Helsingin kaupungin aineistopankki, Tero Pajukallio

2 KAUPUNKIUUDISTUKSET EUROOPASSA

Tässä kappaleessa esitellään muutamia esimerkkejä Euroopassa toteutetuista kaupunki-uudistusohjelmista tai hankkeista, joiden tyyppisiin projekteihin katsauksessa käsiteltävä kirjallisuus enimmäkseen perustuu. Tutkimuskirjallisuutta löytyy Euroopasta erityisesti Englannista, Ruotsista, Alankomaista ja Italiasta, joiden lisäksi muun muassa Katalonia nousee esille esimerkeissä. Valtiolla on ollut uudistuksissa selkeä rahoittava tehtävä esimerkiksi Skandinaviassa ja Alankomaissa tehdyissä hankkeissa, kun taas Espanjassa uudistaminen on myös paikallisempaa (Andersson & Musterd 2005: 383). Valtiotason toiminnalla on todettu olevan vaikutus myös URBAN II -hankkeiden toteutuksessa ja niiden painopisteiden suuntautumisessa (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 37)).

Englannissa aluekehittämisen käytännön ovat 1960-luvulta alkaen keskittyneet yhä enemmän siihen, miten sosiaalisesti ulossuljetut yhteisöt voidaan ottaa huomioon kehityksessä. Kaupunki-uudistamisen huomio siirtyikin 1990-luvulla erityisesti sellaisiin yhteisöihin, jotka eivät näyttäneet saavan hyötyä talouskasvusta muiden alueiden tapaan. Tuohon aikaan hallituksen Social Exclusion Unit (SEU) perusti kansallisen National Strategy for Neighbourhood Renewal eli NSNR -strategian naapurustouudistuksia varten. (van Gent ym. 2009: 58–59.) Tällöin katsottiin, että aikaisemmissa uudistuksissa oltiin epäonnistuttu sosiaalisten päämäärien saavuttamisessa (van Gent ym. 2009: 58). Sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi pyrittiin nyt tunnistamaan yhteydet asumisen, koulutuksen, rikollisuuden ja terveyden välillä (van Gent ym. 2009: 58 viittaa Hall ym. 2004). NSNR:n vaikutus näkyy myös alueen URBAN II -hankkeissa, joita se myös ohjasi sosiaalisen uudistamisen suuntaan (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 37)).

Ruotsissa kehitettiin 1990-luvulla Metropolitan Development Initiative MDI, joka on myös laaja valtiotasolta lähtenyt uudistushanke. MDI:n tarkoituksena on ollut tukea kohteiksi valittuja alueita niiden kehityksessä vaikuttaen erityisesti sosiaalisiin muuttujiin ja segregatioon. (Andersson 2006.) Välineet, joilla MDI-ohjelmassa lähdettiin ratkaisemaan ongelmia ovat muun muassa ruotsin kielen vahvistaminen, työllisyyden kasvattaminen, aikuiskoulutuksen, asukkaiden demokraattinen osallistamisen ja koulussa menestymisen edellytysten parantaminen sekä fyysisen ympäristön kohentaminen (van Gent ym. 2009: 58 viittaa CMA 2007).

Laajoihin valtiotasolta organisoituihin projekteihin lukeutuu myös Alankomaiden Big Cities Policy (BCP), jolla pyrittiin vaikuttamaan matalatuloisten naapurustojen kehitykseen (van Gent ym. 2009: 59). BCP-ohjelman oheen perustettiin myös 40 Neighbourhood Programme, jonka taustalla oli ajatus siitä, että tietyt asuinalueet ovat kurjistuneet ja niiden kiilu muihin alueisiin verrattuna kasvaa (van Gent ym. 2009: 60). Alankomaissa uudistamisella on alun perin pyritty parantamaan asumisolosuhteita keskittymällä erityisesti fyysisiin puitteisiin. Tällöin uudistuksen sosiaalinen ulottuvuus näkyi näiden toimenpiteiden kohdentamisessa vähävaraiseen väestöön. (van Gent ym. 2009: 59.)

Edellä esitetyissä eurooppalaisissa esimerkeissä näkyvät uudistamisen sosiaalista kehitystä ajavat päämäärät, ja esimerkiksi työttömyys oli yksi keskeinen tekijä myös URBAN II -hankkeiden rahoituksen kohdentumisessa (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 24)). Euroopasta löytyy lisäksi esimerkkejä paikallisista hankkeista, joissa korostuu laajempi taloudellinen perspektiivi ja kehitettävän alueen

kilpailukyky mainitaan selkeästi yhtenä uudistamisen päämääränä sekä hyvinvoinnin lisäyksen välineenä. Luodun hyvinvoinnin ajatellaan tuovan hyötyä uudistettavaa kohdetta laajemmallekin alueelle. Esimerkiksi Walesissa Cardiff Bayn uudistuksen yhteydessä perustettu Cardiff Bay Development Corporation CBDC kaavaili alueesta sellaista vetovoimatekijää, joka toisi hyvinvointia koko Walesin alueelle (Dixon & Ng'ombe 2011: 106 viittaa CBDC 2000: 8 viittaa Thomas 2003: 24). Myös URBAN II -hankkeiden joissakin kohteissa päätettiin samoista syistä panostaa kaupungin keskustaan, vaikka se ei olisi lukeutunut heikoiten menestyneisiin alueisiin. Panostamalla vetovoimaiseen keskustaan tavoiteltiin suurempaa hyötyä koko kaupungille. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 26–27).)

Kirjallisuudessa käsiteltävien eurooppalaisten aluekehittämishankkeiden kattava tyyppittely on haastavaa, sillä käytännöt ja toimijat ovat moninaisia ja tarkat kuvaukset toimenpiteistä saattavat puuttua. Kuten edellisessä kappaleessa todetaan, useiden hankkeiden taustalla on kuitenkin sosiaaliset päämäärät. Tämän ryhmän sisällä hankkeiden voidaan karkeasti katsoa jakautuvan sellaisiin, joissa käytetään ensisijaisesti laajamittaisia fyysisiä keinoja, kuten esimerkiksi Cardiff Bayssä (Dixon & Ng'ombe 2011) ja sellaisiin, joissa suoraan sosiaalista toimintaa lisäävillä pienimittakaavaisemmilla toimilla on suurempi rooli.



Kalasadama, kuva Helsingin kaupungin aineistopankki, Tero Pajukallio

3 KAUPUNKIUUDISTUKSIEN TOIMIJAT

Tutkimuskirjallisuudesta käy ilmi, että uudistamisen toteuttamisen tavat ja toimijat vaihtelevat maittain, ja että parhaasta käytännöstä käydään yhä keskustelua. Esimerkiksi Ranskassa kaupunkiuudistamishankkeet ovat käytännössä olleet julkisvetoisia, mutta diskurssi on siirtynyt kohti julkisten ja yksityisten toimijoiden tasapainottamista (Verhage 2005: 223). Britanniassa taas on yleistä, että kaupunkiuudistusta varten saatetaan perustaa kokonaan uusi ulkoinen toimija, mikä on harvinaisempaa Ranskassa ja Alankomaissa tätä ei tapahdu juuri lainkaan. Alankomaissa erilaisilla asutusyhdistyksillä on iso merkitys kaupunkiuudistuksissa, koska niillä on suuren asuntokannan omistusosuuden vuoksi motiivi alueiden kunnostamiseen. Tämän lisäksi yhdistysten suuri koko sallii tappiollisetkin investoinnit joillakin alueilla kompensaation tullessa kannattavammista hankkeista. Edellä mainituille maille on kuitenkin yhteistä se, että niissä kaikissa yksityisten toimijoiden osallistuminen uudistamisprojekteihin on ollut kasvussa. (Verhage 2005: 223–224; Verhage 2005: 223 viittaa Ouwehand & van Daalen 2002). Yksityisten toimijoiden mukaan saaminen saattaa kuitenkin olla käytännössä haastavaa, mikä todettiin myös Ruotsin MDI-projekteissa (Andersson 2006: 792).

EU:n tasolla on viime vuosina suosittu aloitteita, jotka korostavat kumppanuutta ja siviilien osallistamista sekä yhdistävät alueellisesti niin taloudellisen, yhteiskunnallisen, kulttuurisen kuin ympäristöllisen näkökulman. Eri toimijoita yhdistävä ajattelu näkyi myös URBAN I ja URBAN II -aloitteissa. Laaja-alaisuutta ja eri toimijoiden yhteistyötä painottava näkökulma on korostanut *public-private partnership* eli PPP ajattelun roolia hankkeiden toteutuksessa. (Colantonio & Dixon 2011: 6.) URBAN II -hankkeen loppuraportissa monialainen yhteistyö ja kumppanuus uudistamisen metodina nostetaan myös osaksi hankkeen merkittävintä perintöä kohdealueilla. Aloitteen arvioinnissa todetaan, että Belgian Sambrevillessä osalliset muun muassa kokivat hankkeen keskeiseksi ansioksi sen, että se onnistui luomaan toimintaa sellaisten tahojen välille, jotka eivät muuten olisi päätyneet yhteistyöhön (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 99, 129)). Eri toimijoiden yhteistyössä keskinäinen riippuvuus nähdään tärkeänä hankkeen onnistumisen kannalta (Verhage 2005: 219 viittaa Vergahe & Sluis 2003). Kaupunkiuudistaminen on tästä näkökulmasta ikään kuin toimijoiden välistä kilpailua menestyksestä. Jakaessaan saman päämäärän kehittyvästä alueesta eri toimijat voivat kuitenkin hyötyä yhteistyöstä tai rinnakkain toimimisesta. (Verhage 2005: 219.)

Dixon ja Ng'ombe (2011) käsittelevät Walesissa toteutettua Cardiff Bayn uudistamista, jossa vanhaa satama-aluetta haluttiin elvyttää ja kytkeä se uudelleen kaupungin keskustaan käyttäen PPP-toimintatapaa. Heidän mukaansa uudistuksen toimijoiden järjestäminen PPP-mallin mukaisesti voi keventää julkiselle sektorille kasautuvaa riskiä. Esimerkiksi Cardiffissa sijaitsevaan Roath Basiniin suunnitellussa uudistuksessa yksityisten toimijoiden osuus hankkeen rahoituksesta oli määritelty 350 miljoonan punnan osuudella moninkertaiseksi julkisen sektorin 10–12 miljoonaan puntaan nähden. Toisaalta Dixon ja Ng'ombe myös huomauttavat, että julkisen tahon byrokratia ja yksityisten toimijoiden intressit saattavat olla keskenään ristiriidassa, jolloin yksityinen yritys saattaa tehdä kompromisseja laadun suhteen omien etujensa saavuttamiseksi. (Dixon & Ng'ombe 2011: 120.)

Toimijuuden antaminen kaupunki uudistuksessa osallisina oleville asukkaille erottuu myös selkeästi omana teemanaan tutkimuskirjallisuudessa ja sen tapausesimerkeissä (ks. esim. Colantonio & Dixon 2011; Hindhede 2016). Ranskassa Le Havren uudistuksessa paikalliset osakkaat raportoivat, että he kokivat voimaannuttavana sen, että pystyivät vaikuttamaan projektin kulkuun ja päämääriin (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 95)). Torinon Porta Palazzossa osa uudistuksen toimista kohdennettiin suoraan asukkaisiin ja jaettiin kunnostamiseen tarkoitettuja apurahoja kodinomistajille. Nämä asukkaat toimivat ikään kuin hankkeen lähettiläinä ja loivat siten luottamusta paikallisten ja uudistusta ajavien toimijoiden välille. (Colantonio & Dixon 2011: 161.)

Porta Palazzossa hyödynnettiin laajemminkin asukkaista löytyvää potentiaalia alueella olevan laittoman yritystoiminnan kitkemisessä. Tilanteen ratkaisemisessa käytettiin asukkaiden omaa panosta ja nykyaikaisille uudistushankkeille tyypillistä PPP-toimintamallia. Näin ilman lupia toimineita tai epämuodollisia pienyrittäjiä autettiin muuttamaan toiminta luvalliseksi, jolloin he tuottivat esimerkiksi erilaisia palveluita alueen asukkaille. (Colantonio & Dixon 2011: 157.) Porta Palazzon esimerkissä käytettiin siis jo alueella valmiiksi olevia rakenteita, joita päästiin kehittämään kaupunki uudistushankkeen tuomien ulkopuolisten toimijoiden avustuksella.

Hindhede (2016: 555–556) on tarkastellut asukkaiden osallistamista tanskalaisessa lähiössä ja toteaa, että uudistuksissa voitaisiin jopa lieventää odottamattomia negatiivisia vaikutuksia ottamalla asukkaat itse mukaan jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Hindhede (2016) oli tehnyt alueella asukkaisiin kohdistuvaa haastattelututkimusta ja havainnut sen tuloksista, että toteutetut toiminnot eivät välttämättä olleet kohdanneet asukkaiden tarpeita ja todennut näin varhaisemman osallistamisen perustelluksi.

Myös erilaiset asukasyhdistykset nousevat esiin kaupunki uudistamisen toteuttajina. Barcelonan metropolialueella sijaitsevan Sant Andriá de Besós in La Minan alueen uudistamisessa pyrittiin vahvistamaan paikallisten osallisuutta tukemalla asukasyhdistysten toimintaa ja järjestämällä esimerkiksi erilaisia tapahtumia (Sanna & Colantonio 2011: 138). Paikallisten osallisuutta korostavan näkökulman suosiosta huolimatta paikalliset yhteisöt tai asukkaat eivät lopulta nousseet keskeiseen asemaan URBAN-hankkeiden kumppanuuksissa (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 101)).

Tutkimuskirjallisuudessa nousee esiin myös huomio siitä, että kaupunki uudistusta ajavien toimijoiden fyysisellä sijoittumisella on merkitystä paikallisten asukkaiden osallisuuden kannalta. Sekä Torinon Porta Palazzon että Barcelonan La Minan uudistuksissa hankkeessa toimiva taho tai tahot ovat fyysisesti läsnä muutoksen kohteena olevalla alueella. Tämän katsottiin luovan luottamusta ja läpinäkyvyyttä asukkaiden ja uudistusta ajavien toimijoiden välillä ja viestivän myös heidän vastuustaan ja sitoutumisestaan projektiin. Kohdealueelle asettuminen ja esimerkiksi palvelupisteen tai toimiston avaaminen auttaa asukkaita tunnistamaan projektista vastuussa olevat toimijat. Toimijoiden sitoutumisen ja vastuun osoittaminen taas nähdään tärkeänä uudistuksen onnistumisen edellytyksenä erityisesti sellaisilla alueilla, joissa luottamus kaupungin palveluihin on heikko. Tämän kaltaisiin kohteisiin katsotaan lukeutuvan tyypillisenä juuri sellaiset sosiaalisen kurjistumisen alueet, jotka useimmiten ovat uudistusprojektien kohteina. (Sanna & Colantonio 2011: 142; Colantonio & Dixon 2011: 160–161.) Paikallisten mahdollinen epäluottamus uudistusta johtaviin toimijoihin oli tunnistettu myös URBAN-hankkeissa ja arvioitu sen johtuvan esimerkiksi aikaisemmista negatiivisista kokemuksista uudistukseen liittyen. Epäluottamuksen kuitenkin katsottiin hälvenevän ajan myötä. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 96).)

URBAN II -hankkeen arvioinnissa oli kerätty myös kokemuksia siitä, millainen vaikutus sillä on, mikä aluehallinnon taso uudistushankkeen toteuttaa ja organisoii. Arvioinnissa todetaan, että hallinnon ja toiminnan järjestäminen paikallisella tasolla mahdollistaa toiminnan suuntautumisen alhaalta ylöspäin. Senbrevillestä tehdystä tapaustutkimuksesta käy ilmi, etteivät kohdekaupungin toimijat kokeneet itse oppineensa hankkeesta uusia asioita toivomallaan tavalla, koska toiminnan organisointi sijoittui ylempälle aluehallinnon tasolle. Toisaalta taas katsotaan, että ongelmaksi saattaa muodostua sekin, jos eri toimijat ovat liian keskittyneitä vain omiin paikallisiin päämääriinsä, eivätkä saa ohjelmaa linkitettyä osaksi laajempaa kaupunkikehitystä. Raportissa keskeiseksi havainnoksi kuitenkin nousee se, että ennen kaikkea toimijoiden ammattitaito ja kokemus ovat olennaisia edellytyksiä ohjelman onnistumiselle. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 94–96).)



Jätkäsaari, kuvat Helsingin kaupungin aineistopankki, Tero Pajukallio



4 KESKUSTELUN PÄÄLINJAT KANSAINVÄLISTEN ESIMERKKIEN KAUTTA

Tieteellinen keskustelu käsittelee kaupunkiuudistusta erityisesti välineenä puuttua johonkin tiettyyn ilmiöön, kuten segregatioon (ks. esim. Skifter Andersen 2002). Tarkastelu myös keskittyy enemmän ilmiön laajaan pohdintaan esimerkiksi valtion politiikan tasolla, ja seikkaperäisemmät arvioinnit yksittäisistä hankkeista löytyvät erityisesti hanketta toteuttaneiden toimijoiden raporteista, kuten EU:n dokumenteista (ks. esim. Aronen ym. 2011). Järjestelmällisesti tuotettuja tieteellisiä kokonaisanalyysyjä tietyn projektin onnistumisesta, toteuttamisesta tai jonkin yksittäisen toimenpiteen tehokkuudesta löytyi tässä tarkastelussa vähemmän.

Kaupunkiuudistamista ja aluekehittämistä koskevaa keskustelua tutkittaessa on myös hyvä huomata, että aiheeseen liittyviä käsitteitä käytetään osittain eri merkityksissä, mikä tulisi ottaa huomioon tulkinnassa. Esimerkiksi termillä *urban renewal* eli kaupunkiuudistus saatetaan kirjallisuudessa tarkoittaa kokonaisen kaupungin, kaupunginosan tai vaikka vain yhden korttelin laajuista hanketta. Seuraavissa kappaleissa eritellään tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä diskursseja ja niistä esiin nousevia näkemyksiä kaupunkiuudistamisen käytännöistä. Näkökulmat on jaoteltu kolmeen keskeiseen teemaan, jotka korostuvat tutkimuskirjallisuudessa.

4.1 Aluekehittämisen soveltuvuus kaupunkiongelmien ratkaisemiseen

Eurooppaa koskevassa tieteellisessä keskustelussa korostuu osin kriittinen suhtautuminen aluekehittämishankkeisiin ja alueellisesti kohdistettuihin toimenpiteisiin kaupunkiongelmien ratkaisun välineenä. Yksi tieteellisestä keskustelusta erottuva diskurssi liittyykin naapurustovaikutusten empiiriseen todistamiseen, ja siten kaupunkiuudistamisen tarpeellisuuteen, taikka sen keinojen tarkoituksenmukaisuuteen. Lisäksi ylipäätään lisää tutkimustietoa kaivataan kaupunkiuudistuksien sosiaalisesta kestävyydestä (Colantonio & Dixon 2011: 9).

Alueellinen toiminta kaupunkiongelmien ratkaisun välineenä voidaan yhdistää muun muassa siihen, että ympäristön ominaisuuksien ja ihmisten hyvinvoinnin välillä nähdään yhteys (van Gent ym. 2009: 54). Se millaisia vaikutuksia ympäristöllä ajatellaan olevan asukkaiden hyvinvointiin tai jonkin hyvinvoinnin sektoriin laajempaan kokonaisuutena, vaikuttaa siihen, millaisia kaupunkiuudistuksia tehdään. Skifter Andersen (2002: 768) esittää, että mikäli naapurustovaikutusten todetaan olevan mahdollisia ja niin sanottujen köyhyyden taskujen tuottavan itse itseään uudelleen, voidaan tällöin haasteiden alueellinen keskittyminen nähdä ongelmana ja alueellinen kehittäminen ratkaisuna. Van Gent kollegoineen (2009: 62) taas katsoo, että heidän käsittelemiensä Ruotsin, Englannin, Alankomaiden ja Katalonian kaupunkiuudistusten kohdalla ei olisi sellaista näyttöä, joka tekisi naapurus-

toihin perustuvista kausaalisuhteista näin selkeitä. Skifter Andersen (2002: 768) toteaa, että perustelun löytäminen kirjallisuudesta alueellisesti kohdistetulle uudistamiselle tai uudistusta vaativan kohteen syntyprosessille ei ole yksinkertaista.

Kriittisesti naapurustovaikutuksiin suhtautuva van Gent kollegoineen (2009: 63) siis esittää, että näyttöä alueperustaisen toiminnan paremmuudesta verrattuna yhteiskunnan eri sektoreihin kohdistuvaan toimintaan ei juuri ole. He kuitenkin toteavat, että: *"Tietenkin, alueperustainen väliintulo voisi olla looginen ja tehokas tapa ratkaista paikallisia ongelmia tai vahvistaa markkina-asemaa epäsuosituissa naapurustoissa korkean kysynnän alueella."* (oma suom.) Myös Andersson ja Musterd (2005: 379) toteavat, että toimivassa käytännössä on kyse alueisiin ja yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvan toiminnan tasapainosta, ja kritisoivat sitä, että tämä tasapaino on vain kallistunut alueperustaisen toiminnan puolelle.

Alueperusteista toimintaa koskeva kritiikki näyttäisi tutkimuskirjallisuudessa kohdistuvan Euroopassa siihen, voidaanko ihmisten hyvinvointiin tai sen osa-alueeseen vaikuttaa toimimalla keskitetysti tietyillä paikallisilla ongelma-alueilla tai hyötyvätkö yksilöt tästä. Kritiikkiä on esitetty muun muassa siitä, että kaikki kohderyhmään kuuluvat ihmiset eivät välttämättä asu uudistettavilla alueilla (van Gent ym. 2009: 59). Myös URBAN II -aloitteen arvioinnissa koettiin, että alueperustaisen hankkeen vaikuttavuutta heikentää, jos itse taantumisen syy sijaitsee etäällä projektialueesta. Esimerkki tällaisesta tapauksesta voi olla teollisuuden rakennemuutoksen myötä lopettava tehdas toisella puolella kaupunkia ja siitä seuraava työttömyys kauempana sijaitsevilla asuinalueilla (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 52).)

URBAN II -hankkeiden arvioinnissa todettiin myös, ettei URBAN II ollut alueilla ensisijainen muutoksen ajuri. Tämän katsottiin johtuvan muun muassa projektien verraten lyhyestä aikajänteestä ja pienestä rahoituksesta siihen nähden, että tavoitteena oli vaikuttaa laajoihin ongelmiin, kuten työttömyyteen. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 52).) Toisaalta Andersson (2006: 795) korostaa omassa tarkastelussaan sitä, ettei uudistamiseen kohdistuvaa kritiikkiä tulisi tulkita niin, että aluekohtaiset hankkeet tulisi lopettaa täysin, vaan sen sijaan niiden rajoitukset tulisi ymmärtää. Tässä Andersson viittaa aluekohtaisiin hankkeisiin välineenä segregaaion hallintaan.

Edellä käsitellyissä näkökulmissa korostuu kritiikki, jossa pohditaan alueellisten toimenpiteiden kykyä vaikuttaa laajemmin eri yhteiskunnan sektoreihin ja hyvinvointiin. Ainoastaan yksittäisten alueiden kohentamiseen ja paikallisen elintason nostamiseen liittyvä kritiikki kohdentuu taas enemmän alueellisen uudistamisen tapaan ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuuteen (ks. esim. Colantonio & Dixon 2011). Näitä näkökulmia käsitellään tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

4.2 Kehityshankkeiden aluesidonnaisuus ja tapauskohtaisuus

Globalisaation vaikutuksen ohella EU:n mukaan tuleminen kaupunki uudistamiseen on johtanut yhtenäistyneempiin käytäntöihin Euroopan aluekehittämishankkeissa. Yhtenäistyminen taas on johtanut keskusteluun siitä, missä määrin yhdessä kohteessa toimiviksi havaittuja käytänteitä voidaan kopioida maasta toiseen. (Verhage 2005: 217–218.)

Morrison (2003) käsittelee artikkelissaan yhteiskunnallisesti ulkopuolelle jääneitä naapurustoja Eurooppaan sijoittuvilla esimerkialueilla. Hän toteaa, että halutun kehityksen aikaansaamiseksi uudistamista ajavien poliitikkojen tulee olla tietoisia siitä, miten monimutkainen ja kontekstiin sidottu kokonaisuus eri tekijöiden vuorovaikutuksen taustalla on. Esimerkiksi kullakin alueella aikaisemmin tehdyt ratkaisut ja niistä seuraava polku-

riippuvuus heijastuvat siellä toteutettaviin uusiin toimenpiteisiin, ja jokaisella projektilla on oma kontekstinsa ja tietyt yhteiskunnalliset olosuhteet, mihin se sijoittuu (Verhage 2005: 217–218). Ero tulee esille erityisesti kansainvälisessä tarkastelussa.

Paikallisten olosuhteiden lisäksi erilaiset ideologiat ja poliittiset lähtökohdat vaikuttavat uudistushankkeiden toteutuksen keskinäisiin eroihin. Ranskassa toteutetussa Contrat de Ville -ohjelmassa paikallinen toiminta on yhteydessä muihin laajempiin strategioihin, sillä Ranskassa sosiaalisten ongelmien katsotaan olevan osa laajempaa kokonaisuutta, mikä eroaa muun muassa Britannian National Strategy for Neighbourhood Renewal -ohjelmasta (Hall & Hickman 2002: 695). EU:n URBAN II-hankkeesta todetaan, että siinä osallistuvien maiden edustajat saivat itse määritellä mitkä alueet hankkeeseen valitaan, mitä perusteltiin paikallistuntemuksella ja toimenpiteiden täsmällisemmällä kohdentumisella (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 21)). URBAN II -aloitteen taas katsottiin tarjoavan ennen kaikkea metodin, joka tuki rahoituksen ohella projekteja tutustuttamalla niiden toimijat kumppanuutta korostavaan työskentelytapaan. Näin saman aloitteen katsottiin mukautuvan vaihtelevien kohdealueiden tarpeisiin. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010).)

4.3 Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus ja tavoitteiden saavuttaminen

Kuten edellä jo todettiin, kirjallisuudesta on havaittavissa yhteisymmärrys kaupunkiuudistamiseen liittyvien ilmiöiden moniulotteisuudesta ja sen mukanaan tuomista haasteista käytännön toiminnan kannalta. Tutkimuskirjallisuudessa yksi arvioinnin kohde onkin uudistamisessa käytettyjen keinojen ja toivottujen vaikutusten kohtaamattomuus, joka voi juontua esimerkiksi siitä, miten hankkeeseen käytetyt varat allokoidaan. Myös URBAN II arvioinnissa yhtenä päämääränä on ollut tarkastella kohdealueiden tavoitteiden asettamisen prosessia ja sitä onko määritellyn ongelman, tavoitteen ja käytettyjen menetelmien välinen ketju looginen (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 53)). Taulukossa 1. on koottu ja eritelty tarkemmin esimerkkejä, jotka kuvaavat tapaustutkimuksissa esiintyviä kaupunkiuudistuksen tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi käytettyjä menetelmiä.

Eurooppalaisille uudistuskäytännöille on tyypillistä, että ne ovat paikallisen hallinnon suunnittelemlia ja yhdistelevät useita näkökulmia monimutkaisten ongelmien hallitsemiseksi (van Gent ym. 2009: 54). Erilaisten näkökulmien yhdistely on todettu hyväksi käytännöksi lähestyä kompleksisia haasteita eurooppalaisissa tapaustutkimuksissa ja se on myös URBAN II -aloitteen keskeinen sisältö. URBAN II -aloitteen hankkeissa eri näkökulmia yhdistelevä toimintatapa näyttäytyi loppuarvioinnin mukaan ennen kaikkea tehokkaana käytäntönä (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010); Colantonio & Dixon 2011).

Uudistamishankkeiden tarkoituksenmukaisuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyväksi riskiksi on todettu esimerkiksi se, että niiden hyödyt saattavat kohdistua vain osaan kehitettävän alueen väestöstä tai pelkästään uusille asukkaille, vaikka tarkoituksena olisi-kin auttaa koko aluetta. Esimerkiksi Walesissa tähän mennessä toteutetussa Cardiff Bayn uudistuksessa painotus oli fyysisen ympäristön kunnostuksessa, ja alueelle rakennettiin uutta asutusta ja toimitiloja. Jälkeenpäin hanketta kuitenkin kritisoitiin siitä, että uuden rakentamisen positiiviset vaikutukset eivät kohdistuneet alueen vanhoihin asukkaisiin. (Dixon & Ng'ombe 2011: 105–109.) Toisaalta myös onnistuneesti kohdentuneet uudistus-

toimenpiteet voivat tuottaa erilaisia vaikutuksia, kuin mitä ennakoitiin. Tanskassa lähiöihin kohdistuvassa projektissa todettiin, että asukkaiden osallistamiseen ja aktivointiin tähänneet toimet saattavat synnyttää myös yllättävän negatiivisen vaikutuksen, kun osa asukkaista jättäytyi yhteisen toiminnan ulkopuolelle, sillä he olivat kokeneet kritisointia muilta asukkailta (Hindhede 2016: 554).

Cardiff Bayn edustaman esimerkin mukaisesti fyysisten uudistusten kyky vaikuttaa sosiaalisiin ongelmiin on yksi keskeinen teema kaupunki-uudistuksia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Cardiff Bayn fyysisen uudistuksen sosiaalinen vaikutus jäi lopulta odotettua pienemmäksi, mutta toisaalta taas argumentoidaan, että myös pelkän kaupunkikuvankin merkitys olisi tärkeä investointien houkuttelemisen kannalta (Dixon & Ng'ombe 2011: 105–109). Myös URBAN II -arvioinnista käy ilmi, että projektien toteuttajien taholta fyysinen uudistus voidaan kokea välillisenä sosiaalisia hyötyjä ajavana keinona ja esimerkiksi Le Havren Media Libraryn katsottiin tarjonneen koulutukseen liittyviä hyötyjä uudistuksen kohderyhmille (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 72)).

Olagnero ja Ponzo (2017) käsittelevät tutkimuksessaan myös fyysisen ja sosiaalisen ympäristön suhdetta ja toteavat, että uudistuksen tulosta arvioitaessa on tunnistettava ero fyysisessä sekoittamisessa ja sen varsinaisissa sosiaalisissa vaikutuksissa. Heidän tutkimassaan Torinon Spina 3 -alueen uudistuksessa onnistuttiin sekoittamaan asumisen eri omistussuhteita niin, että sosiaalisen asuntotuotannon rakennuksille ei muodostunut stigmaa. Stigma ehkäistiin toteuttamalla uuden alueen rakentaminen niin, että sosiaalinen asuntotuotanto ja muu uusi asuntokanta olivat laadullisesti ja kaupunkikuvallisesti lähellä toisiaan. Kehitettävälle alueelle rakennettiin esimerkiksi kaksi tornitaloa, jotka yhdessä muodostivat maamerkin. Näistä taloista toinen varattiin sosiaaliseen asumiseen, jolloin naapurustolle keskeisen symbolin muodostavassa kahden tornin korttelissa oli sekä sosiaalista asuntotuotantoa että muuta asumista. Fyysisessä sekoittamisessa siis onnistuttiin, mutta eri asemassa olevien ihmisten välille ei kuitenkaan syntynyt tämän johdosta merkittävässä määrin sosiaalisia verkostoja, mikä olisi myös ollut uudistamisen tavoitteena. (Olagnero & Ponzo 2017: 190–191.)

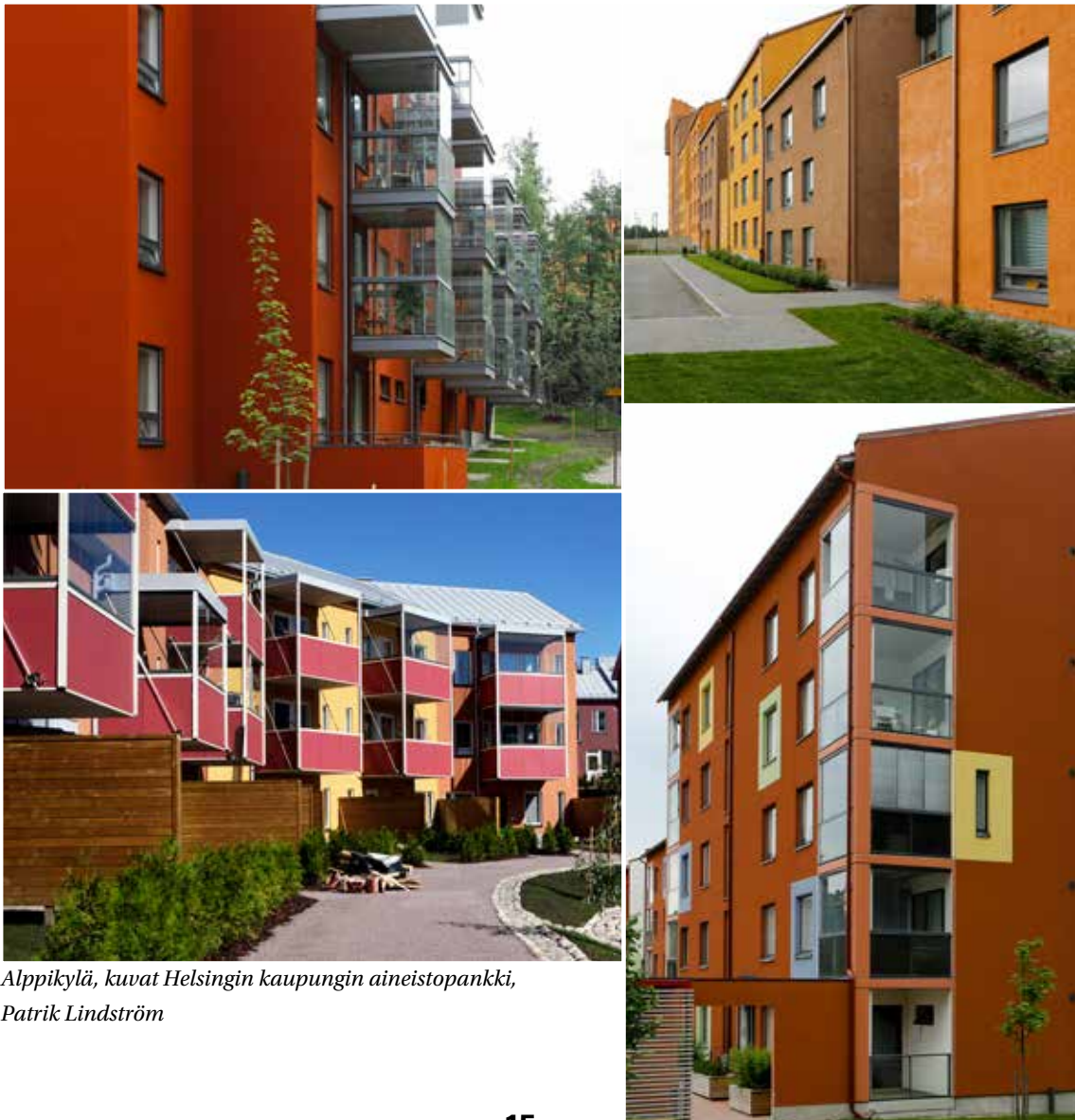
Uudistushankkeisiin liittyviä monimutkaisia syy- seuraussuhteita kuvaa esimerkiksi se, että uudistusta on toisaalta käytetty keinona ehkäistä tai poistaa alueellista stigmaa, ja toisaalta jotkin alueet ovat voineet jättäytyä pois projekteista, koska koetaan, että hankkeessa mukana olo saattaisi entisestään vahvistaa negatiivista leimaa (Andersson & Musterd 2005: 380, 386). Vaikka tutkimuskirjallisuudessa uudistamisen syy- ja seuraussuhteiden jäljittäminen näyttäytyy toisinaan haastavana, URBAN-hankkeiden arvioinnissa todetaan, että vain harvojen projektien voidaan katsoa täysin epäonnistuneen. Jos näin tapahtui, syiksi luettiin esimerkiksi toisen samanlaisen projektin toistaminen, liian hidas johtajan rekrytointi tai viivästyneet rakennusprojektit. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 90)).

Taulukko 1. Esimerkkejä kaupunki uudistuksissa käytetyistä tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseen projektialueilla.

Kohdealue	Tavoiteltu vaikutus	Toimenpide	Hankkeen arviointi	Lähde
Torino, Italia	Sosiaalisen asumisen stigman ehkäisy omistussuhteita sekoittavassa asuntorakenteessa. Sosiaalinen sekoittaminen luomalla verkostoja asukkaiden välille.	Sosiaalisesti tuetun asumisen fyysinen yhdenmukaisuus muun asuntotutannon kanssa. Hallintamuodoiltaan sekoittunut uudistuotanto.	Stigman ehkäisystä positiivinen kokemus, mutta sosiaaliin suhteisiin ei merkittäviä vaikutuksia.	(Olagnero & Ponzo 2017)
Sant Andriá de Besós, Espanja	Kehitettävän alueen yhdistäminen osaksi muuta kaupunkirakennetta.	Alueen halki rakennetaan katu, joka yhdistää oleskelualueen, kevyenliikenteenväylän ja raitiotien.	Todettiin merkittäväksi hankkeeksi julkisten tilojen ja infrastruktuurin kehittämisen kannalta. Ei tarkkaa erittelyä todellisista vaikutuksista.	(Sanna & Colantonio 2011)
Sant Andriá de Besós, Espanja Torino, Italia	Asukkaiden luottamuksen ja osallisuuden vahvistaminen uudistamisen aikana.	Uudistusta ajavan toimijan fyysinen sijoittuminen uudistusalueelle.	Nostetaan keskeiseen asemaan uudistuksessa. Ei tarkkaa erittelyä vaikutuksista.	(Sanna & Colantonio 2011) (Colantonio & Dixon 2011)
Torino, Italia	Naapurustoon kuuluminen tunteen vahvistaminen ja luottamuksen herättäminen uudistajiin.	Tarjotaan apurahaa asunon kunnostamiseen elintason nostamiseksi. Apurahaa saaneet toimivat uudistuksen lähettiläisinä naapurustossa.	Nostetaan keskeiseen asemaan uudistuksessa. Ei tarkkaa erittelyä vaikutuksista.	(Colantonio & Dixon 2011)
Anonyymi lähiö, Tanska	Sosiaalisten suhteiden ja yhteiskuntaan kuulumisen tunteen vahvistaminen. Sosiaalinen koheesio.	Vapaaehtoiset naapurustolähetit, erilaisten harrasteryhmien organisoiminen esim. kulttuurin ja liikunnan parissa.	Odottamattomana vaikutuksena asukkaiden vetäytyminen yhteisestä toiminnasta osallistumisen arvostelun vuoksi.	(Hindhede 2016)
Cardiff Bay, Iso-Britannia	Alueen kilpailukyvyyn parantaminen ja sosiaalisten olojen kohentaminen. Yksityisten investointien houkutteleminen.	Ranta-alueen kehittämisen rakentamalla arkkitehtuurisesti vaikuttavia julkisia ja yksityisiä tiloja sekä kulutusmahdollisuuksia.	Kritiikkinä vähäiseksi jääneet sosiaaliset vaikutukset.	(Dixon & Ng'ombe 2011)
Useita kaupunkialueita, Ruotsi	Sosiaalisten ongelmien lievittäminen ja segregatiokehityksen katkaiseminen.	Koulutukseen panostaminen esimerkiksi aikuis-koulutusmahdollisuuksia parantamalla. Terveyttä edistävät toimet ja ympäristön viihtyisyyttä ja turvallisuutta parantavat toimet.	Kritiikkiä kaupunki uudistamisen rajallisuudesta vaikuttaa segregatioon.	(van Gent ym. 2009: 58 viittaa CMA 2007)

Muita laajempia esimerkkejä toimenpiteistä	Lähde
Keskustan kehittäminen koko aluetta hyödyttävän nosteen luomiseksi.	(Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006 (2010))
Koulutuksen tarjontaan ja koulutuksessa menestymiseen panostaminen.	(Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010)); (van Gent 2009: 58 viittaa CMA 2007)
Tunnistetaan yhteydet asumisen, koulutuksen, rikollisuuden ja terveyden välillä.	(van Gent ym. 2009: 58 viittaa Hall ym. 2004)
Toimijuus asukkaille tukemalla jo olemassa olevaa toimintaa tai uuden organisoimista.	(Colantonio & Dixon 2011: 157)

Taulukossa kuvatut toimenpiteet ja tavoitteet ovat poimintoja, jotka kuvaavat kirjallisuudessa esiintyneitä kaupunki uudistamisen tavoitteita ja metodeja. Vain osan kohdalla on mahdollista todeta, että kyseessä on ollut toimivaksi katsottu käytäntö, sillä kirjallisuudessa käytävän keskustelun sävy on kriittinen ja niin sanottua best practice -näkökulmaa käsitellään usein sen kautta, mitä epäkohtia toteutetuissa projekteissa on ollut. Aina käytettyjä menetelmiä ei myöskään eritellä tai niiden toimivuutta ei arvioida yksittäin erikseen. Toimenpiteillä on myös joissain tapauksissa tavoiteltu useampaa kuin yhtä vaikutusta, ja taulukossa on esitetty esimerkinomainen tiivistys tästä.



Alppikylä, kuvat Helsingin kaupungin aineistopankki, Patrik Lindström

5 ALUEKEHITTÄMISHANKKEIDEN SEURANTA JA MITTAUS

Tutkimuskirjallisuudessa havaittava diskurssi korostaa seurannan merkitystä ja erityisesti sen huolellisen suunnittelun tarvetta. Kaupunki uudistamisen seurannasta ja mittaamisesta löytyy tutkimuskirjallisuutta erityisesti kestävän kehityksen perspektiivistä (ks. esim. Hemphill ym. 2004). Kestävän kehityksen näkökulmasta mittaamisessa on tapahtunut muutos, jossa on menty kohti laadullisen ja määrällisen datan yhdistämistä pelkän tilastollisen tarkastelun sijaan (Colantonio & Dixon 2011: 48). Hemphill kollegoineen (2004: 758) esittää laadullisten ja määrällisten aineistojen yhdistämisen positiivisena ilmiönä, jossa on potentiaalia saada kumpienkin menetelmien edut hyödynnettyä ilmiöiden tarkastelussa. Colantonion ja Dixonin (2011: 50–51) mukaan juuri kestävän kehityksen arvioinnissa keskitytään enemmän koko uudistamisprosessin tarkasteluun eri indikaattoreilla, kun taas niin sanotut perinteiset mittarit kuvaavat, onko projekti saavuttanut jonkin päättävän tahon asettaman tavoitteen.

Jotta mittaaminen olisi tarkoituksenmukaista, tulisi kehityksen indikaattorit sovittaa erikseen jokaiseen projektiin ja sen olosuhteisiin, mikä varmistaa myös käyttökelpoisen tiedon syntymisen päätöksenteon tueksi. Kuhunkin projektiin erikseen muotoillut ja valitut mittarit kuitenkin heikentävät tiedon vertailtavuutta, jos seurannassa olevat tekijät poikkeavat toisistaan. (Colantonio & Dixon 2011: 48.) Myös seurannan painopiste saattaa vaihdella maittain, ja esimerkiksi Englannissa mitataan panoksia ja tuotoksia, mitä taas Ranskassa ei juurikaan tehdä (Hall & Hickman 2002: 696). Indikaattorien ja painopisteiden erojen lisäksi asetettujen tavoitteiden keskinäinen erilaisuus hankaloittaa myös projektien kansainvälistä arviointia ja vertailua, joka havaittiin URBAN -aloitteen arvioinnissa (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010)).

Kuten toimijoita käsittelevässä kappaleissa todettiin, eurooppalaisissa kehityshankkeissa PPP-toteutustapa on nostanut suosiotaan. Tämä tulisi huomioida myös seurannassa ja ottaa mukaan esimerkiksi sekä sosiaalisia että taloudellisia muuttujia, jotta yksityisten ja julkisten toimijoiden tavoitteita saadaan yhtä lailla seurattua (Colantonio & Dixon 2011: 252). Colantonio ja Dixon (2011: 250) ottavat esille myös tarpeen kehittää kustannustehokkaampia tapoja niin sanottujen pehmeiden tekijöiden mittaamiseen, koska ne ovat myös olennainen osa kaupunkikehitystä, mutta vaativat usein kalliita kyselytutkimuksia. Myös URBAN -hankkeiden tapaustutkimuksissa todettiin, että osakkaat käyttivät itse usein laadullisia ja kuvailevia muuttujia havaitsemansa kehityksen arviointiin tilastotiedon sijaan (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 92)).

Sosiaalisen muutoksen mittaamisessa on myös haasteena se, että kaupunki uudistamisesta juontuvien vaikutusten erottaminen muusta samaan aikaan tapahtuvasta kehityksestä on vaikeaa. Lisäksi joillain toimilla voi olla myös negatiivinen sivuvaikutus, kuten ei toivottu gentrifikaatio. (Colantonio & Dixon 2011: 45–46 viittaavat Coccossis & Parpairs 1992, Barrow 2002, Hughes 2002.) Esimerkiksi Anderssonin (2006: 793) mukaan Ruotsin MDI-hankkeen työllisyyttä kasvattaneiden vaikutusten voidaan osaksi katsoa olevan yhteydessä yleisesti parantuneeseen makroekonomiseen tilanteeseen. Myös URBAN II -hankkeen arvioinnissa todetaan, että parantuneet olosuhteet liittyivät usein myös makroekonomisen tilanteen kehitykseen ja olivat monen muuttujan summa. Tämä heijastui myös

siihen, että uudistamisen kohdealueiden työttömyyden kehitys seurasi ensisijaisesti koko kaupungin työttömyyden kehitystä. Lisäksi myös lähialueilla tapahtuvat parannukset vaikuttivat projektialueisiin, ja esimerkiksi Englannissa Halifaxin katsottiin hyötyvän Leedsissä tapahtuneesta kehityksestä työllisyyden parantumisen kautta (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 40, 47–49, 52)).

Hyvässä kehitysprojektin seurannassa tulisi olla mahdollisuus vertailla kehitystä lähtötilanteeseen. Muutoinkin tulevan seurannan suunnittelu ja huomiointi ennen projektin alkua mainitaan hyvänä käytäntönä, jonka ohittaminen saattaa heikentää mittaamisen mahdollisuuksia projektin edetessä. Torinon Porta Palazzon esimerkin perusteella on tunnistettu kolme tekijää, jotka voivat vaarantaa seurannan. Näistä ensimmäinen on se, että seurannan menetelmiä ei päätetä tarpeeksi aikaisin, toiseksi analysoitavan datan suuri määrä saattaa koitua ongelmaksi ja kolmanneksi ongelmaksi saattaa muodostua puute laillisesti sitovista sopimuksista, jotka velvoittavat osallisia hankkeen seurantaan projektin jälkeen. Hyvä käytäntö olisikin osoittaa sekä rahoitusta että työvoimaa mittamiseen heti projektin alussa. (Colantonio & Dixon 2011: 210.) Myös URBAN II -hankkeessa huomattiin, että esimerkiksi puutteellinen lähtöaineisto, pohjaselvitysten tekemättä jättäminen tai puutteelliset seurantajärjestelmät vaikeuttivat sekä tavoitteiden asettamista että seurannan toteuttamista (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001 – 2006 (2010)). Lisäksi mittamisen haasteena on pitkäaikaisen tutkimuksen puute, joka myös vaikeuttaa lopputuloksen vertaamista lähtötilanteeseen (Colantonio & Dixon 2011: 45–46 viittaavat Coccossis & Parpairs 1992, Barrow 2002, Hughes 2002). Myllypuron seurantaprojektia ajatellen Suomessa kerättävät tilastoaineistot ainakin helpottavat kehityksen vertaamista lähtötilanteeseen.

URBAN -hankkeen arvioinnissa on nimetty useita mittaamisen ja seurannan haasteita, joita projekteissa kohdattiin. Raportista ilmenee, että lopputuloksen arvioinnissa tulisi olla kriittinen asetettuja tavoitteita kohtaan, koska esimerkiksi tilastojen valossa projektin onnistuminen riippuu siitä, miten tavoitteet on osattu asettaa. Liian kunnianhimoisiin tai varovaisiin tavoitteisiin tähänneissä projekteissa saatettiin niin sanotusti yli- tai alisuoriutua sen takia, että tavoitteiden asettamisesta ei esimerkiksi ollut aikaisempaa ammattimaista kokemusta. (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001– 2006 (2010: 65–66).) URBAN II -raportissa todetaankin, että jos hankkeen suoritusta arvioidaan tavoitteiden kautta, saadaan sen avulla tietoa ennen kaikkea tavoitteiden asettamisen prosessista (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001– 2006 (2010: 66)). Esimerkiksi Le Havressa ja Dortmundissa hankkeita oli arvioitu myös keskellä, jolloin alisuorittavia projekteja oli ohjattu uudelleen tai kokonaan keskeytetty (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010: 38)).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupunki uudistuksia käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa korostuu kriittinen näkökulma, jossa hankkeita tarkastellaan usein valtioittain ja jonkin tietyn teeman kautta (ks. esim. van Gent ym. 2009). Kritiikki kuitenkin antaa tilaa käytäntöjen kehittämiseksi ja aikaisemmasta kokemuksesta oppimiselle (Andersson & Musterd 2005; Verhage 2005; van Gent ym. 2009).

Euroopassa on useita alueita, joissa on lähdetty valtiotasolta kehittämään ohjelmia kaupunki uudistusten toteuttamiseksi (van Gent ym. 2009). Myös paikallisemmin ohjattuja hankkeita löytyy, ja ylipäätään eri tahojen yhteistyö ja paikallisten toimijoiden osallistaminen näyttävät olevan kasvavia kehityssuuntia eurooppalaisissa kaupunki uudistuksissa (esim. Colantonio & Dixon 2011). Eri toimijoiden yhteistyöllä voidaan muun muassa hyödyntää paikallista osaamista sekä keventää taloudellista riskiä, kun se jakautuu useammalle taholle (esim. Colantonio & Dixon 2011; Dixon & Ng'ombe 2011: 120). Samalla voidaan pyrkiä välttämään käytettyjen keinojen ja toivotun vaikutuksen kohtaamattomuus esimerkiksi ottamalla asukkaat varhain mukaan toimintaan (Hindhede 2016: 555–556).

Hyviä uudistamisen tapoja koskevat esimerkit ovat kirjallisuuden perusteella selkeämmin löydettävissä mittaamisen saralta. Hankkeiden seuraaminen ja arviointi mainitaankin usein tärkeäksi (ks. esim. Colantonio ja Dixon 2011) ja sen suhteen on myös tunnistettu hyviä käytäntöjä esimerkiksi resurssien varaamisen ja suunnittelun suhteen (Colantonio & Dixon 2011: 210). Tarkemmat kuvaukset seurannan metodeista näyttävät painottuvan erityisesti kestävän kehityksen teeman alle (mm. Hemphill ym. 2004). Kokonaisten hankkeiden systemaattinen arvioiminen ja erittely vaikuttaa kuitenkin olevan tutkimuskirjallisuudessa vähäisempää. Seurantaan liitetäänkin useita haasteita, joiden takia se saattaa käytännössä jäädä tekemättä (esim. Colantonio & Dixon 2011: 210).

Hyväksi esitettyjä seurannan ja mittaamisen menetelmiä ovat esimerkiksi laadullisen ja määrällisen datan yhdistäminen (Hemphill ym. 2004: 758), hyvä lähtötilanteen aineiston varmistaminen (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006 (2010)), seurannan suunnittelu ja rahoituksen varaaminen heti hankkeen alussa (Colantonio & Dixon 2011: 210). Vaikka edellä luetellut esimerkit ovat hyvin perustavanlaatuisia, tutkimuskirjallisuuden mukaan ne ovat kuitenkin kohtia, jotka jäävät käytännön uudistamistyössä usein tekemättä.

Tässä katsauksessa käsitellyn kirjallisuuden pohjalta kaupunki uudistamisen ja sen seurannan hyvänä käytäntönä nousee esiin ennen kaikkea huolellinen suunnittelu ja uudistamistoimenpiteisiin ja kohteisiin liittyvien erityispiirteiden tuntemus. Lisäksi toimijoiden on hyvä olla tietoisia siitä, mitkä ovat kaupunki uudistamisen rajat välineenä erilaisten ongelmien ratkaisuun. Tähän tulkintaan voidaan päätyä erittelemällä käsiteltyjen tutkimusten esittämää kritiikkiä, joka kohdistuu erityisesti aluekehittämiseen yhteiskunnallisen muutoksen välineenä, keinojen ja vaikutusten kohtaamattomuuteen sekä mittaamiseen, joka on kaatunut suunnittelun puutteeseen. Kirjallisuudesta välittyy näkemys siitä, ettei kaupunki uudistus pelkästään riitä ratkaisemaan yhteiskunnallisesta eriarvoistumisesta johtuvia haasteita, mutta se on toimiva väline yksittäisten alueiden kohentamiseen.

KIRJALLISUUS

- Andersson, R.** (2006). 'Breaking segregation' – rhetorical construct or effective policy? The case of the metropolitan development initiative in Sweden. *Urban Studies* 43: 4, 787–799.
- Andersson, R. & S. Musterd** (2005). Area-based policies: a critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96: 4, 377–389.
- Aronen, M., E. Broman, M. Eklund, T. Reunanen & J-P. Sorjonen** (2011). Suomen Urban II – yhteisöaloite Helsingin ja Vantaan toimenpideohjelma 2001-2007 loppuraportti. *Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisuja. Alueiden kehittäminen* 33/2011. 84 s. 5.9.2017. <<https://tem.fi/documents/1410877/3346190/Suomen+Urban+II+-yhteis%C3%B6aloite+Helsingin+ja+Vantaan+toimenpideohjelma+2001-2007+21102011.pdf>>
- Broman, E.** (2008). Eurooppalaista kaupunkipolitiikkaa soveltamassa - kokemuksia EU:n Urban II -yhteisöaloiteohjelmasta Helsingissä. Teoksessa Nupponen T., E. Broman, E. Korhonen & M. Laine (toim.): Myönteisiä muutoksia ja kasvavia haasteita. *Tutkimuksia* 2008:6, 95–124. Helsingin kaupungin tietokeskus. 1.11.2017. <https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/08_12_17_Tutk_6_Korhonen.pdf>
- Colantonio, A., T. Dixon** (2011). *Urban regeneration & social sustainability: best practice from European cities*. 317 s. Wiley-Blackwell.
- Dixon, T. & A. Ng'ombe** (2011). The future regeneration of Roath Basin, Cardiff Bay. Teoksessa Colantonio, A. & T. Dixon (toim.): *Urban regeneration & social sustainability: best practice from European cities*, 102–121. Wiley-Blackwell.
- Ex-post evaluation of the URBAN community initiative 2001–2006** (2010). Final report prepared for the European Commission. ECOTEC. 16.10.2017. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf>
- van Gent, W. P. C., S. Musterd & W. Ostendorf** (2009). Disentangling neighborhood problems; area-based interventions in Western European cities. *Urban Research and Practice* 2: 1, 53–67.
- Hall, S. & P. Hickman** (2002). Neighbourhood renewal and urban policy: a comparison of new approaches in England and France. *Regional Studies* 36: 6, 691–696.
- Hemphill, L., S. McGreal & J. Berry** (2004). An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: part 2, empirical evaluation and case-study analysis. *Urban Studies* 41: 4, 757–772.
- Hindhede, A. L.** (2016). Neighbourhood renewal, participation, and social capital in deprived areas: unintended consequences in a Nordic context. *European Societies* 18: 5, 535–559.
- Morrison, N.** (2003). Neighbourhoods and social cohesion: experiences from Europe. *International Planning Studies* 8: 2, 115–138.
- Olagnero, M. & I. Ponzio** (2017). Promoting social mix through tenure mix: social housing and mega-event regeneration in Turin. Teoksessa Watt, P. & P. Smets (toim.) *Social housing and urban renewal*, 179–213. Emerald Publishing Limited, Bingley.

- Sanna, V. S. & A. Colantonio** (2011). The regeneration of La Mina – Sant Adrià de Besós. Teoksessa Colantonio, A. & T. Dixon (toim.): *Urban regeneration & social sustainability: best practice from European cities*, 122–142. Wiley-Blackwell.
- Skifter Andersen, H.** (2002). Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe. *Urban Studies* 39: 4, 767–790.
- Verhage, R.** (2005). Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: introduction. *Journal of Housing and the Built Environment* 20: 3, 215–227.

TIEDUSTELUT

Katja Vilkama, p. 09 310 78396
etunimi.sukunimi@hel.fi

KUVIOT JA TAITTO

Pirjo Lindfors

KANSI

Tarja Sundström-Alku
Kansikuvat: Helsingin kaupungin
aineistopankki, Tero Pajukallio,
Sofien Jokinen, Simo Karisalo

JULKAISUJA

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia,
kaupunkitutkimus ja -tilastot
PL 5500 (Siltasaarenkatu 18–20 A)
00099 Helsingin kaupunki

PUHELIN

09 310 1612

INTERNET

WWW.HELF.I/KAUPUNKITIETO